



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 64/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 24 maggio 2018, composta dai Magistrati:

Dott.ssa Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott. Luigi GILI	Consigliere
Dott. Massimo VALERO	Consigliere relatore
Dott. Mario ALÌ	Consigliere
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa Alessandra CUCUZZA	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di **Cavallerleone (CN)**, con nota pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 10 maggio 2018;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Consigliere Massimo Valero;

PREMESSO CHE

Il sindaco del Comune di Cavallerleone (CN), con la nota in epigrafe, ha formulato una richiesta di parere nei termini che seguono.

Il Comune di Cavallerleone (CN), di n. 681 abitanti, ha in servizio n. 3 dipendenti a tempo pieno ed indeterminato fra i quali, dal 1998, una unità di personale a tempo pieno ed indeterminato appartenente alle categorie protette, assunta a seguito di concorso, al di fuori dalla quota d'obbligo di cui all'art. 3 L. 68/1999 trattandosi di Ente con meno di 15 dipendenti.

Nel calcolo delle spese di personale ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa (da ultimo dell'art.1 c. 562 L. 269/2006) la spesa relativa all'unità di personale in servizio appartenente alle categorie protette è stata esclusa dal computo delle spese di personale ai fini del concorso degli Enti Locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, come previsto dalla Circolare n. 9 del 17.2.2006 della Ragioneria Generale dello Stato.

La suddetta esclusione dal calcolo delle spese di personale determina l'impossibilità, in caso di trasferimento per mobilità esterna ovvero di cessazione dell'unità di personale appartenente alle categorie protette, di sostituire il personale trasferito o cessato, con gravi ripercussioni sullo svolgimento delle attività dell'ente.

Si domanda pertanto, ai fini della corretta determinazione del limite di spesa di personale per il comune,

- se le spese per il personale appartenente alle categorie protette debbano essere escluse anche quando riferite a personale non rientrante nella quota d'obbligo riservata alle categorie protette;

- se la minore spesa derivante dal trasferimento o cessazione del personale appartenente alle categorie protette possa essere utilizzato, nei limiti delle norme vigenti, per la sostituzione del personale trasferito o cessato.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla ed è stata inviata tramite il C.A.L.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

Si premette che ogni decisione relativa all'applicazione, in concreto, delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente locale nell'esercizio delle proprie potestà discrezionali. Resta ferma, inoltre, la competenza di questa Sezione in ordine alla verifica della legittimità e della regolarità amministrativa e contabile delle scelte effettuate nella materia oggetto del quesito, nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria dell'ente locale, in particolare in occasione dell'analisi dei rendiconti del Comune.

Occorre premettere che, con specifico riferimento alle assunzioni obbligatorie da parte delle Pubbliche Amministrazioni, l'articolo 35, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 prevede che esse avvengano per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere. Per il coniuge superstite e per i figli del personale delle Forze armate, delle Forze dell'ordine, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale della Polizia municipale deceduto nell'espletamento del servizio, nonché delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e s.m.i., tali assunzioni avvengono per chiamata diretta nominativa.

Tale disciplina è applicabile anche gli enti locali in virtù dell'articolo 88, comma 1, TUEL che estende al personale dei predetti enti le disposizioni del d.lgs. 165/2001.

I rapporti tra la disciplina relativa alle assunzioni obbligatorie delle categorie protette e le disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale sono stati

oggetto di numerose pronunce delle Sezioni regionali di questa Corte, le quali hanno costantemente affermato il principio secondo cui *“i rapporti tra la normativa che prevede le c.d. assunzioni obbligatorie per le categorie protette, da un lato, e le norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche promulgate negli ultimi anni, dall’altro, ancorché non debbano ritenersi incompatibili o inconciliabili, devono, comunque, risolversi nel senso della prevalenza delle disposizioni che impongono obblighi assunzionali di soggetti appartenenti alle categorie protette, nei limiti della copertura della c.d. quota d’obbligo, sulle previsioni che pongono vincoli e divieti di assunzione, in ragione della singolarità della legislazione relativa alle assunzioni obbligatorie, dettata per la tutela di diritti costituzionalmente rilevanti e resa particolarmente stringente dall’espressa previsione di misure sanzionatorie ex art.15, comma 3, della citata legge n.68/1999”* (cfr. Sezione controllo Sicilia n. n.40/2014/PAR, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n. 36/2008/SSRR/PAR del 10 dicembre 2008, n. 49/2011/SSRR/PAR del 1 luglio 2011, n. 29/SSRR/PAR del 29 agosto 2013, n. 76/SSRR/PAR del 31 ottobre 2012, Sezione di controllo per la regione Lombardia n. 168/2012/PAR e n. 926/2012/PAR).

Le spese sostenute per l’assunzione di soggetti rientranti nelle categorie protette vanno escluse dall’ammontare della spesa per il personale, trattandosi di spese non comprimibili ed a condizione che siano state effettivamente assunte per personale rientrante nella percentuale d’obbligo o quota di riserva (cfr. Sezione controllo Sicilia deliberazione n. 40/PAR/2014, Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 15/PAR/2013, Sezione controllo Umbria, deliberazione n. 136/PAR/2013). In altri termini, i limiti assunzionali non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, ma questo vale soltanto ai fini della copertura delle quote d’obbligo (art. 3, comma 6, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114).

Non è questo il caso rappresentato dal Comune di Cavallerleone che, avendo in organico soltanto tre dipendenti, risulta al di fuori della quota d’obbligo di cui all’articolo 3 della legge n. 68/1999.

Come già messo in luce dalla Deliberazione n. 60/2013/PAR della Sezione Regionale di Controllo per l’Emilia-Romagna, l’obbligo di assumere i lavoratori disabili deve essere contenuto nell’ambito delle cd. quote di riserva, che altro non sono che quote minime legali. La mancata previsione di quote massime di riserva consente comunque al datore di lavoro - che ha già assolto l’obbligo di assumere le percentuali di lavoratori riservatari, o (come nel caso del Comune di Cavallerleone) che non deve assolverlo in quanto occupa meno di 15 dipendenti - di assumere altri soggetti disabili o appartenenti alle categorie protette, purché ciò avvenga nel rispetto dei vincoli di spesa ed assunzionali imposti anche agli enti locali ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In sintesi, la disciplina particolare dettata in materia di categorie protette trova la propria ratio nell’incomprimibilità e nell’indisponibilità di tale voce di spesa per l’Ente locale: di qui l’esclusione dal computo delle spese del personale, da un lato, e dalla soggezione ai limiti e divieti di assunzione, dall’altro. Stante la ratio sopra indicata, è chiaro che la peculiarità della disciplina per le categorie protette è perimetrata dal correlativo obbligo gravante in capo all’Ente datore di lavoro, nel senso che la prima ha la medesima estensione del secondo, sicché l’esclusione dal computo della spesa afferisce alle categorie protette rientranti nella quota d’obbligo prevista dalla legge n. 68/1999 [art. 3] (Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 200/PAR/2015).

Pertanto, in base ai richiamati principi, nel calcolo delle spese di personale ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa per l'ente, l'esclusione delle spese per il personale appartenente alle categorie protette è ammissibile solo quando le stesse siano riferite a soggetti rientranti nella quota d'obbligo ad essi riservata e, nel caso di trasferimento o cessazione di personale appartenente alle categorie protette assunte al di fuori della predetta quota d'obbligo, la conseguente minor spesa può essere utilizzata per la sua sostituzione soltanto negli ordinari limiti delle norme vigenti.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nella camera di consiglio del 24 maggio 2018.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Relatore

F.to Dott. Massimo Valero

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il **28/05/2018**

Il Funzionario preposto

F.to Nicola Mendozza